

La posición española en la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible Río+20

Josep Xercavins i Valls, Universitat Politècnica de Catalunya
Andrea Costafreda, CIDOB

1. Dos décadas de Agenda de Desarrollo Sostenible.

Entre el 13 y el 22 de junio de 2012 tuvo lugar en Río de Janeiro la Conferencia de Naciones Unidas sobre desarrollo Sostenible, la Conferencia Río+20 en alusión a la primera Conferencia de Desarrollo Sostenible celebrada en 1992 también en Río. La Conferencia reunió a delegados de más de 190 países, representados en su mayoría a nivel de Jefes de Estado o Presidentes de Gobierno con el doble objetivo de: renovar el compromiso político internacional con la Agenda del Desarrollo Sostenible y evaluar los principales avances y desafíos pendientes en su implementación, por un lado; y definir una agenda de desarrollo sostenible de futuro, para los próximos 20 años, capaz de hacer frente a nuevos desafíos, por el otro.

El contexto internacional que enmarcó la primera Conferencia sobre Desarrollo Sostenible en 1992 dista mucho del que ha caracterizado esta segunda Conferencia. En efecto, la Conferencia de 1992 se dio en el escenario posterior a la caída del Muro de Berlín, y al inicio de lo que podría llamarse “la década de oro” del sistema de Naciones Unidas (NNUU). En cambio, en pleno 2012, el mundo vivía y vive un período histórico caracterizado por grandes crisis globales -financiera, económica, alimentaria, energética, climática, etc.- cuyo abordaje exige la adopción de nuevos instrumentos o incluso, como sostienen algunos, un cambio de paradigma (Xercavins, 2012).

En estas palabras lo expresaba el propio Secretario General (SG) de las NNUU en un artículo en el New York Times, del 23 de Mayo de 2012: “El crecimiento económico global per cápita, combinado con una población mundial que pasa ya de los 7.000 millones, ejercen una presión sin precedentes sobre los frágiles ecosistemas. Reconocemos que no podemos continuar quemando y consumiendo nuestras vías hacia la prosperidad. Y una vez más, la ciudad de Rio ofrece una oportunidad generacional para apretar el botón de *reset*”.

2. Los principales temas de discusión y el posicionamiento español

Durante el proceso preparatorio de la Conferencia, España logró tener un perfil propio más allá del que le correspondería como estado miembro de la Unión Europea (UE). Este protagonismo obedecía al hecho de que Rosa Aguilar Olivera –Ministra de Medio Ambiente del gobierno español en el momento de preparación y celebración de la Conferencia- fue elegida presidenta del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Lo que supuso, entre otras cosas, que durante el segundo PrepCom España pudiera hacer uso de la palabra a través de la Presidencia del PNUMA con

posicionamientos claros en relación con los principales temas de discusión de la Conferencia.

España, además, garantizó su presencia en el Panel de Alto nivel del SG de las NNUU sobre Sostenibilidad Global -presidido por los presidentes de Finlandia y Sudáfrica- que contó con la presencia de Cristina Narbona, ex ministra de medio ambiente.

Los principales temas de discusión de la Conferencia quedaron definidos en el informe previo del Secretario General de las NNUU (NNUU, 2011) que establecía que éstos fueran: i) la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y ii) el marco institucional para el desarrollo sostenible.

i) Economía Verde

El fracaso de las negociaciones de Copenhague –que tenían como principal objetivo llegar a acuerdos multilaterales para mitigar e invertir las tendencias insostenibles de emisiones de CO₂ en la atmósfera- demostraron la incapacidad multilateral de lidiar con la crisis ecológica. Con esta experiencia reciente como telón de fondo, en el marco de Río + 20 emergía una nueva visión, la vinculada a las economías más verdes, justas e inclusivas.

El reto fundamental para la posición española y la europea era sentar las bases para una efectiva transición hacia una Economía Verde -baja en carbono y eficiente en el uso de los recursos- vinculada al objetivo primordial de crear empleo, aumentar la inclusión social y combatir la pobreza. De hecho, la posición de la UE pasaba por poner casi toda la estrategia futura de sostenibilidad bajo el concepto de la Economía Verde, y a todas las escalas -estatal, regional y global.

Frente a la postura de la UE y sus estados miembros, con posicionamientos a favor de compromisos más ambiciosos y mayor concreción en el plan de actuaciones futuras, se encontraba la posición de otros países de la OCDE, más escépticos con el proceso de Río, y la de los países en desarrollo –agrupados en torno al G77- que condicionaban cualquier nuevo objetivo a la transferencia de nuevos recursos financieros. Las principales reticencias al concepto de Economía Verde procedieron, precisamente, de los países en desarrollo, bajo el argumento de que la incorporación de este concepto podría suponer una nueva forma de proteccionismo verde o de mercantilización de la naturaleza.

Fue, precisamente, en este punto donde se hicieron más evidentes los dilemas y conflictos de intereses entre los distintos bloques y actores internacionales, conflictos que continúan dividiendo al mundo, sobretodo en el contexto de las negociaciones del cambio climático. El reiterado principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas sigue poniendo a unos en la priorización (a cualquier precio) de la erradicación de la pobreza y a otros (la UE entre ellos) en la priorización de lo ambiental.

La posición española en relación con este tema era más matizada que la europea, y quedó claramente reflejada en su intervención- a través de la presidencia del PNUMA- durante el segundo PrepCom: “No se debería considerar la economía verde como un sustituto del

desarrollo sostenible sino como un instrumento para impulsar el desarrollo económico, contribuir a la erradicación de la pobreza y superar la vulnerabilidad creciente asociada al cambio climático, y al acceso limitado a los recursos (...) En este sentido, no existe un modelo de economía verde para todos los países”. Debe destacarse que un actor de primer orden en el impulso de la Economía Verde fue el PNUMA que aprovechó el segundo PrepCom para presentar oficialmente un informe, “Hacia la Economía Verde”, que tendría una influencia decisiva en el resultado final de la Conferencia.

ii) Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible

En lo concerniente al segundo eje de discusión, el Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible, la posición europea lanza dos importantes propuestas que tendrán un impacto indiscutible sobre el *outcome document* resultante de Río+20. Por un lado, la propuesta de crear un órgano de alto nivel político en el sistema de las NNUU para la gobernanza del desarrollo sostenible en su triple dimensión (social, ambiental y económica), un Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible –*HLPF on SD* en sus siglas en inglés– que sustituiría a la Comisión para el Desarrollo Sostenible (creada en Río 1992). Por el otro, y de forma complementaria, reforzar institucionalmente el PNUMA con la finalidad de promover una implementación más coherente y efectiva de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el marco del sistema de NNUU.

Tras el segundo PrepCom se abrió una fase de consultas, abierta al conjunto de partes implicadas, que se cerró el 1 de noviembre del 2011. En este contexto, sale a la luz el documento de posición formal y oficial de la UE (UE, 2011) que defiende una apuesta explícita por la transformación del PNUMA en una nueva agencia especializada del sistema de las NNUU. Hecho que contribuye a generar muchas expectativas en este ámbito y que después se ha convertido en uno de los principales elementos que se han tomado como referencia para medir el grado de éxito o fracaso de Río+20.

El documento de posición formal de la UE lo plantea en estos términos: “Las conclusiones del Consejo 2005 de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE daba el apoyo al establecimiento de una agencia de las NNUU para el medio ambiente, basada en el PNUMA, con un mandato revisado y reforzado (...). De conformidad con los artículos 57 y 63 de la Carta de las Naciones Unidas, una Agencia Especializada de las Naciones Unidas (una Organización Mundial del Medio Ambiente o una Organización Ambiental de las Naciones Unidas) se establecería como organismo mundial para el medio ambiente con sede en Nairobi”.

En este punto, España no tiene un posicionamiento tan claro como el de la UE a favor de la transformación del PNUMA en una nueva agencia especializada del sistema de las NNUU. De hecho, desde la Presidencia del PNUMA, España sólo pudo hablar del fortalecimiento y empoderamiento del mismo.

En Enero de 2012 se publica el *Draft 0* de propuesta de documento final de la Conferencia (NNUU, 2012a) que abre formalmente el proceso de negociación -en base a diversos

“informals” - durante los primeros meses del 2012 para preparar y llegar al 3er PrepCom que tuvo lugar en Rio de Janeiro. Este documento ya incluía la propuesta de transformación de la Comisión de Desarrollo Sostenible en una especie de “nuevo Consejo de Desarrollo Sostenible”, una de las propuestas contenidas en el documento de posición de la UE. En cambio, las opciones sobre el PNUMA se presentaban todavía abiertas en dos posibles vías: o empoderamiento o transformación en agencia especializada.

3. El Documento Final (*Outcome document*) de Río+20 y su valoración.

Las negociaciones para la búsqueda de un acuerdo consensuado en la Conferencia no fueron fáciles. Brasil, país anfitrión de la Conferencia, pudo desbloquear la situación presentando en la última fase de las negociaciones un texto que trataba de conciliar las diferentes posiciones a partir de la identificación de un mínimo común denominador.

El 16 de junio de 2012 se convoca el primer y último plenario del PrepCom en el que Brasil, como país anfitrión, asume la tradición de presidir y liderar un proceso informal de consultas anterior al inicio oficial de la conferencia. El plenario termina rápidamente con el anuncio de Brasil de que presenta para el día siguiente una nueva propuesta de texto, a partir del texto al que se había llegado en el 3er PrepCom, pero eliminando todo aquello que Brasil pensaba que era difícil de acordar e incorporando propuestas de texto final en todos aquellos temas en los que se creía que había acuerdo. Finalmente, el 19 de junio se convoca un nuevo plenario en el que Brasil presenta un Documento Final de la Negociación que, sin mucho margen de maniobra, se acaba aprobando y se convierte en el Documento Final resultante de Río+20. La cumbre en sí misma, por tanto, quedó fuera de interés para todos.

Puede afirmarse que el Documento Final resultante de Río+20 responde, en gran medida, a las expectativas y posiciones de la UE, y por tanto, de España -ya que ésta última no tiene un posicionamiento diferenciado de la UE con las excepciones ya mencionadas de las intervenciones en el segundo PrepCom y en la Cumbre Oficial propiamente dicha. En este sentido, según se extrae de la nota de prensa del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que se publica a la finalización de la Conferencia, (MAGRAMA, 2012) la posición española entiende que el documento final “The Future we want” debe valorarse como el inicio de una serie de nuevos procesos que buscan dotar al sistema de mayor coherencia y reforzar institucionalmente el pilar medioambiental. En cuanto a los dos temas principales de la conferencia – la Economía Verde y el Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible- la valoración del gobierno español es que en Río+20 se lograron importantes avances.

En relación con la Economía Verde se logró un entendimiento común de lo que significa promocionar una economía verde en el contexto de una agenda de desarrollo sostenible y de erradicación de la pobreza”. El grupo de países “en desarrollo” organizados entorno al G77+China tuvieron una postura muy combativa en este ámbito, de confrontación con la agenda de máximos presentada por la UE y ganaron, finalmente, la batalla política dejando muy claro que los conceptos acordados no eran una opción universal y que su aplicación y

concreción debe darse en el contexto de cada país. Y que, en cualquier caso, el objetivo fundamental y primero de cualquier nueva estrategia de desarrollo sostenible debería ser la erradicación de la pobreza. Este debate continuará abierto en el futuro y requerirá de análisis pormenorizados que permitan dar respuestas a los dilemas planteados en el seno del proceso de negociación: ¿en qué medida un crecimiento más verde puede ser también inclusivo y focalizarse hacia los colectivos más pobres?

Aunque algunas voces (Benson, 2012) advierten de las importantes lagunas que presenta el documento final en este ámbito- la falta de referencia a los límites ecológicos, la poca claridad sobre la gestión de los recursos naturales y las medidas de protección social, y la falta de metas concretas en el tiempo- lo cierto es que el documento supone un reconocimiento decisivo a la necesidad de adaptar las economías a los límites del planeta, incrementando la eficiencia en la gestión de los recursos y reduciendo la generación de residuos. Además, un resultado importante de Río+20 es que en el marco de la Conferencia se acuerda completar los sistemas de medición del desarrollo actuales con nuevas medidas que vayan más allá del PIB y que incorporen las dimensiones ambiental y social.

En lo relativo al Marco Institucional para el desarrollo sostenible, y concretamente, respecto a la gobernanza ambiental, la opción final de Río+20 es empoderar el PNUMA mediante la universalización de su Consejo de Administración –que el gobierno de España preside en la actualidad- y dotarle de más competencias, que le sean propias, en relación con las políticas ambientales. Ya se ha señalado que la posición de la UE era, desde el principio de la negociación, inequívoca a favor de transformar el PNUMA en una nueva agencia especializada del sistema de las NNUU en los temas medioambientales. No obstante, una UE en crisis demostró no tener tanta capacidad de negociación en el seno de NNUU. La alianza entre una UE más fuerte y África –que por razones obvias era la otra gran defensora de crear la nueva agencia con sede en Nairobi- hubiera sido capaz de forzar esta opción en la negociación final. Lo cierto es, empero, que esta alianza no fue capaz de romper con el acuerdo entre el G77 y los EUA.

En cualquier caso, el PNUMA sale reforzado de Río +20. El párrafo 87 del Documento Final otorga al PNUMA el mandato sobre la Gobernanza Medioambiental Internacional, hecho que supone, además, una diferenciación del mandato con respecto del de gobernanza internacional del Desarrollo Sostenible, que será responsabilidad, según define el Documento Final, del Foro de Alto Nivel.

En efecto, Río+20 inicia el proceso para crear un nuevo mecanismo de gobernanza global del Desarrollo Sostenible, un órgano máximo de las NNUU para la gobernanza de la sostenibilidad, entendida en su triple dimensión: social, ambiental y económica. Las arduas negociaciones resultaron en un acuerdo para crear un “Foro Político de Alto Nivel”, cuyas características quedan definidas en los párrafos 84-86 del Documento Final. Este foro de Alto Nivel, que sustituye a la Comisión de Desarrollo Sostenible, tiene el mandato de ejercer el liderazgo político de esta agenda. El Documento establece que deberá tener una membresía universal y una elevada posición dentro del sistema lo que sugiere que reportará al Secretario General y al ECOSOC. La UE fue uno de los actores principales que

impulsaron esta propuesta, y en este sentido, estaríamos frente un éxito del posicionamiento europeo— que quedó, no obstante, velado por la no transformación del PNUMA como una nueva agencia especializada de las NNUU.

El gobierno español destaca, además, otros logros que resultan de Río+20, a saber: i) la aprobación del Marco Decenal de Programas sobre Producción y consumo sostenible y los acuerdos para desarrollar un instrumento de protección internacional de la biodiversidad marina bajo la Convención de NNUU para el Derecho al Mar, ii) la reiteración de los compromisos de lucha contra la desertificación y degradación de tierras; iii) el reconocimiento universal del Derecho Humano al acceso al Agua y al saneamiento (por el que España trabajó intensamente), y, iv) el establecimiento, en el apartado de Medios de Implementación, de un marco intergubernamental para desarrollar una Estrategia Financiera sobre Desarrollo Sostenible.

Finalmente, uno de los resultados más notables de Río+20, y no previsto inicialmente, fue el lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La propuesta de los ODS no aparece hasta el documento resultante del último “informals informals” de Nueva York. Los ODS fueron propuestos inicialmente por Colombia, Guatemala y Perú en una reunión informal en Solo (Lingan, 2012). Aunque resulta difícil atribuir el liderazgo de esta propuesta a un actor en concreto y constituye, en cierto modo, un éxito ampliamente compartido fruto de un largo proceso de participación en el que muchos actores vieron la oportunidad de una propuesta de esta naturaleza.

La propuesta de ODS que resulta de Río+20 consiste en el lanzamiento de un proceso de carácter intergubernamental que deberá resultar en una propuesta a elevar al SG para la próxima sesión de la Asamblea General de NNUU. Para ello, se establece la creación de un Grupo de Trabajo Abierto (Open Working Group) <<http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1549>>, con 30 sillas representando a 62 gobiernos de todas las regiones, en el que España comparte representación con Italia y Turquía.

La propuesta deberá incluir un marco con objetivos de carácter universal y que comprenda las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Cuál será la forma que acabe adoptando esta propuesta, en qué medida se conseguirán integrar efectivamente las tres dimensiones del desarrollo sostenible, o si se va a garantizar la participación de las distintas partes implicadas en la adopción de esta agenda, son interrogantes que quedan todavía por resolver. Lo que sí parece un buen augurio es que tanto el informe del Grupo de Trabajo de NNUU para la agenda Post-2015 como el Informe del Panel de Alto Nivel para el post 2015 han incorporado la narrativa del desarrollo sostenible en la definición de una agenda de desarrollo global, y renovada, post-ODM.

Bibliografía

Benson, E. (2012). “What’s next for the green economy?” *Outreach*, 31 July 2012.

Ki-Moon, B. (2012). “The future we want”. The New York Times. May, 23.
http://www.nytimes.com/2012/05/24/opinion/the-future-we-want.html?_r=0

Lingan, J. (2012). “Sustainable Development Goals at Rio+20 and the post-2015 development agenda”. *Outreach*, 31 July 2012.

MAGRAMA (2012). “España valora que la declaración final de “rio+20” marca la senda para avanzar en el desarrollo sostenible”. *Nota de prensa*.
http://www.magrama.gob.es/es/prensa/20120622%20ARIAS%20CA%C3%91ETE%2C%20BALANCE%20RIO%2B20_tcm7-213522.pdf

NNUU (2011). *Preparatory Committee for the United Nations Conference on Sustainable Development. Second session 7-8 March, 2011. Objective and Themes of the United Nations Conference on Sustainable Development. Report of the Secretary-General*. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/706/57/PDF/N1070657.pdf?OpenElement>

NNUU (2012a). *The Future We Want - Zero draft of the outcome document*.
<http://www.uncsd2012.org/futurewewant.html>

NNUU (2012b). *The future we want. Resolution adopted by the General Assembly*.
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E

UE (2011). Contribution by the European Union and its Member States to the UN Department of Economic and Social Affairs.
<http://www.uncsd2012.org/index.php?page=view&type=510&nr=240&menu=20>

Xercavins, J. (2012). Río + 20: “La primera agenda política global significativa del siglo XXI”. *Revista Gobernanza*, num. 28. <http://aigob.org/numero-28>